



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 0 7 / 2 0 2 1

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 3 de agosto de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 10/2021, de 22 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas a cubrir el coste del Impuesto de Bienes Inmuebles soportado por empresas titulares de la explotación de establecimientos turísticos de alojamiento de Canarias, afectadas por la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19 y por el que se modifica el Decreto ley 9/2021, de 28 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones directas a las personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa de la COVID-19 (EXP. 413/2021 DL)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita -mediante escrito de 23 de julio de 2021, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 26 de ese mismo mes y año- dictamen preceptivo sobre el Decreto-ley 10/2021, de 22 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas a cubrir el coste del Impuesto de Bienes Inmuebles soportado por empresas titulares de la explotación de establecimientos turísticos de alojamiento de Canarias, afectadas por la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19 y por el que se modifica el Decreto ley 9/2021, de 28 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones directas a las personas trabajadoras por

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa de la COVID-19.

2. Por su parte, el art. 160.2 RPC establece que remitido por el Gobierno, con los antecedentes necesarios un Decreto-ley publicado, corresponde a la Mesa admitirlo a trámite, ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, solicitar por parte de la Presidencia del Parlamento dictamen del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en el art. 58.1, letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

En el presente caso, se ha señalado « (...) hasta las 13:00 horas del día 6 de agosto de 2021 (...) » como plazo máximo para la emisión del presente dictamen.

El plazo máximo para la emisión del dictamen solicitado se fija dentro del período anual de vacaciones de este Organismo, de acuerdo con la disposición adicional primera del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por el Decreto 181/2005, de 26 de julio, que lo sitúa en efecto en el mes de agosto de cada año, período durante el cual se suspenden las actividades, con la única salvedad de las que, en su caso, corresponda realizar para la constitución del Pleno, tras el cese de los miembros del Consejo Consultivo por el cumplimiento de su mandato. El Pleno, sin embargo, puede acordar que se habiliten días hábiles, pero sólo en los cinco primeros días de dicho mes, según establece la citada disposición adicional primera del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo; en el presente caso el Pleno ha hecho uso de dicha habilitación.

3. La preceptividad del dictamen deriva, como acaba de señalarse, de lo dispuesto en el art. 58.1 EAC, en el que se relacionan los asuntos sobre los que ha de dictaminar este Consejo Consultivo, cuyo apartado b) se refiere a los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento.

4. La norma sometida a la consideración de este Consejo Consultivo fue promulgada mediante Decreto n.º 51/2021, de 22 de julio de 2021, del Presidente del Gobierno de Canarias; ordenándose, asimismo, su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, lo que tuvo lugar el día 23 de julio de 2021 (Boletín n.º 151).

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

El decreto-ley (DL) es una fuente normativa regulada ex novo por el EAC, cuyo art. 46 dispone que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decreto-ley. Los decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación. Los decretos-leyes no pueden afectar a la Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias de sus Sentencias acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas decretos-leyes; en el FJ 3.º de la STC n.º 105/2018, de 4 octubre se resume la jurisprudencia al respecto:

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto - ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4; y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto - ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo las forma de decreto-ley”.

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre, y 211/2016, de 15 de diciembre. Allí señalamos que “un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno” (STC 93/2015)».

Varios son, pues, los ámbitos en los que este Consejo, en ejercicio de su función consultiva, ha de verificar la adecuación constitucional y estatutaria, una vez visto su objeto y justificación, de los decretos-leyes sobre los que se nos solicite parecer: en primer lugar, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante CAC) para regular la materia objeto del DL; a continuación, su presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de dictar esta especial fuente normativa; y, por último, su contenido. No obstante, antes de entrar en el análisis de las diversas cuestiones señaladas, haremos alusión a los aspectos procedimentales de la tramitación del Decreto-ley.

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación de la modificación del Estatuto de Autonomía en 2018 supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del mismo-, laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad de la Disposición Final Primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil. Así, por una parte, la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en su art. 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, establece, en su apartado 11, que lo dispuesto en ese artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

Es decir, en aplicación de la citada normativa la elaboración de los Reales decretos-leyes debe ajustarse al siguiente procedimiento:

«1. Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

8. Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación.

9. El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.

b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.

c) *La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.*

d) *El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.*

e) *El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.*

f) *El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.*

g) *La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.*

10. *Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas».*

Por otra parte, análogamente también es de aplicación el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, relativo a la elaboración de disposiciones de carácter general y los anteproyectos de Ley, e igualmente el Decreto 15/2016, 11 marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Trasladadas las anteriores exigencias de tramitación al presente caso, y teniendo además en cuenta la circunstancia concurrente de la situación de urgente y extraordinaria necesidad de la norma, pueden considerarse razonablemente atendidas las mismas, a la vista de los informes que precedieron a la aprobación del DL que se dictamina y que se han adjuntado al expediente remitido a este Consejo Consultivo.

2. Con la solicitud de dictamen se adjunta diversa documentación elaborada por el Gobierno de Canarias con ocasión de la preparación del Decreto-ley que se dictamina:

En primer lugar, se integra en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, el informe de 2 de julio de 2021 de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, por el que informa favorablemente la « (...) *modificación de crédito que se tramita con el núm. 21/00491 de transferencia de crédito, por importe de 63.460.000,00 €,*

con objeto de incrementar el crédito de la aplicación presupuestaria 16.04.432F.470.02, Línea de Actuación 164G1158 IBI ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO, con la finalidad, según la memoria suscrita por el centro gestor, de regular una concesión directa de subvenciones con la finalidad de proporcionar liquidez a las empresas titulares de la explotación de establecimientos turísticos de alojamiento por la pérdida de ingresos derivada de la pandemia de la Covid-19, destinada a cubrir el coste de la cuota íntegra o, en su caso, cuota líquida del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) devengada el día 1 de enero de 2021».

No obstante, tal Informe no debe entenderse como supletorio de aquel otro de evacuación preceptiva a que se refiere el art. 24.2, letra a) del Decreto 86/2016, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda.

En segundo lugar, se incorpora el Informe de Iniciativa Normativa del proyecto de DL, elaborado conjuntamente por la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos y la Consejería de Turismo, Industria y Comercio, de 12 de julio de 2021. En dicho informe se recogen los siguientes aspectos:

I.- Identificación de la situación jurídica y de hecho. Justificación y contenido de las medidas.

II.- Alternativas a una actuación legislativa.

III.- Aspectos técnico-jurídicos. Concurrencia del presupuesto habilitante para aprobar un Decreto-ley.

IV.- Efectos económicos y sociales -memoria económica- (art. 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y arts. 6 y 7 del Decreto 36/2009, de 31 de mayo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias).

1.- Evaluación del impacto económico de la disposición en el entorno socioeconómico al que va a afectar.

1.1.- Contexto económico.

1.2.- Sistema de la subvención directa prevista.

1.3.- Impacto de la subvención prevista sobre las empresas.

2.- Evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de la Administración autonómica, sus organismos autónomos y demás entes públicos pertenecientes a la misma.

3.- Evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de otras administraciones.

4.- Evaluación de las medidas que se proponen y pudieran tener incidencia fiscal.

5.- Análisis de la acomodación de la iniciativa a los escenarios presupuestarios plurianuales y, en su caso, al programa de actuación plurianual.

6.- El análisis del impacto sobre planes y programas generales y sectoriales.

7.- El análisis del impacto sobre los recursos humanos.

8.- El análisis sobre la necesidad de adoptar medidas sobre la estructura organizativa actual.

9.- El análisis de otros aspectos con implicación en la estructura o régimen presupuestario.

10.- En las normas que regulen tasas y precios públicos y privados, el resultado de la relación coste/beneficio.

11.- La cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas.

12.- Los otros costes sociales previsibles de la iniciativa.

V.- Informe de impacto por razón de género (art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

1.- Identificación de la pertinencia de género.

2.- Lenguaje.

3.- Evaluación de impacto normativo sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales.

VI.- Informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias).

VII.- Impacto sobre la infancia y la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

VIII.- Impacto sobre la familia (Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas).

IX.- Impacto por razón de cambio climático [Disposición final quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, por la que se introduce una nueva letra h) en el art. 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

En tercer lugar, figura en el expediente el informe favorable sobre compatibilidad de las subvenciones previstas en el DL con la normativa europea de la competencia (art. 4 del Decreto territorial 100/1999, de 25 de mayo, de medidas para garantizar el cumplimiento de las normas comunitarias que limitan la concesión de ayudas de estado), emitido el 14 de julio de 2021 por la Dirección General de Asuntos Europeos.

En cuarto lugar, se incluye el informe de 20 de julio de 2021 emitido por la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

Finalmente, se remite a este Consejo Consultivo copia del certificado -de 23 de julio de 2021- del Acuerdo de Gobierno, de 22 de julio de 2021, que incorpora como anexo el Decreto-ley que nos ocupa; y el Decreto n.º 51/2021, de 22 de julio de 2021, del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del referido Decreto-ley.

IV

Sobre el objeto, justificación, estructura y contenido del Decreto-ley.

1. Según se indica en el art. 1 del texto normativo analizado, *«el presente Decreto ley tiene por objeto regular la concesión directa de subvenciones con la finalidad de proporcionar liquidez a las empresas titulares de la explotación de establecimientos turísticos de alojamiento por la pérdida de ingresos derivada de la pandemia de la COVID-19, destinada a cubrir el coste de la cuota íntegra o, en su caso, de la cuota líquida del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) devengada el día 1 de enero de 2021, que grava el valor de los bienes inmuebles sitos en Canarias afectos al desarrollo de la actividad de alojamiento turístico, tanto en la modalidad hotelera como extrahotelera, siempre y cuando haya sido abonada a la Administración tributaria local competente».*

En efecto, *« (...) las medidas establecidas en el presente Decreto ley están dirigidas específicamente al sector del alojamiento turístico de Canarias, que no fue incluido en el ámbito de aplicación del Decreto ley 2/2021, de 1 de marzo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas al mantenimiento de la actividad de personas trabajadoras autónomas y pequeñas y medianas empresas, de los sectores más afectados por la crisis derivada de la COVID-19. En el presente Decreto ley se regula la concesión directa de*

subvenciones dirigidas a cubrir el coste del Impuesto de Bienes Inmuebles que han tenido que afrontar las empresas de este sector mientras su actividad ha estado prácticamente paralizada por los efectos de la pandemia de la COVID-19 en la movilidad y el turismo» (apartado tercero de la Exposición de Motivos).

Asimismo, y como señala la Exposición de Motivos de la norma, *«en la disposición final primera se corrigen determinados preceptos del Decreto ley 9/2021, de 28 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones directas a las personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa de la COVID-19, conforme ha señalado el Consejo Consultivo de Canarias en su dictamen n.º 370/2021, de 12 de julio, emitido en relación con el referido Decreto ley 9/2021, de 28 de junio» (apartado IV, párrafo cuarto).*

Ese doble objeto del texto normativo aparece perfectamente reflejado en el título del DL, que lleva por rúbrica la siguiente: *«Decreto ley 10/2021, de 22 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas a cubrir el coste del Impuesto de Bienes Inmuebles soportado por empresas titulares de la explotación de establecimientos turísticos de alojamiento de Canarias, afectadas por la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19 y por el que se modifica el Decreto ley 9/2021, de 28 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones directas a las personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa de la COVID-19».*

2. Respecto a la justificación de la norma analizada, el DL se manifiesta en los siguientes términos (apartado I de la Exposición de Motivos):

«Las consecuencias derivadas de la pandemia de la COVID-19 declarada por la Organización Mundial de la Salud en marzo de 2020 en la economía y, en especial en el sector turístico, por las restricciones a la movilidad de las personas, ha tenido graves repercusiones en Canarias, la comunidad más afectada en el conjunto de España, dada nuestra especialización económica en la actividad turística a lo largo de todo el año. El descenso en la llegada de visitantes nacionales e internacionales en el último año cercano al 90%, según datos de Frontur-Istac, ha paralizado la actividad turística en una comunidad en la que este sector supone directa e indirectamente aproximadamente el 35% del PIB y el 40% del empleo, según estimaciones del último informe Impactur Canarias, por su efecto arrastre en otros sectores de la economía canaria a lo que habría que añadir las repercusiones en la economía y el empleo de las rentas generadas por el turismo.

El Plan de Reactivación Social y Económica de Canarias -también conocido como Plan Reactiva Canarias- aprobado por el Gobierno de Canarias el 1 de octubre de 2020 y por el Parlamento de Canarias el 22 de octubre de 2020, con el consenso de partidos políticos, agentes institucionales, económicos y sociales de las Islas, es el marco de referencia de las medidas para la recuperación tras la COVID-19. La Prioridad Estratégica 5 del Plan, relativa

al impulso de la actividad económica y, en particular, el punto 5.4, establece la necesidad de implementar medidas de apoyo a las empresas a fondo perdido, a modo de subvenciones, hacer frente a la crisis y que han tenido sufragar pese a la nula o reducida actividad de sus empresas.

Con esa finalidad y con el objetivo de proteger el tejido productivo y evitar un impacto estructural sobre la economía, el Gobierno de Canarias ha puesto en marcha medidas extraordinarias de apoyo a las empresas y a las personas autónomas durante 2020 y 2021.

Sin embargo, la duración de la crisis económica y empresarial está siendo mayor de lo previsto. El impacto derivado de la reducción del nivel de ingresos y facturación de empresas y personas autónomas y la falta de liquidez puede conducirlos a una situación de riesgo de solvencia a corto y medio plazo y poner en peligro los puestos de trabajo.

Por ello, se han puesto en marcha nuevas medidas y líneas de ayuda tanto en el ámbito estatal como en el de la Comunidad Autónoma de Canarias, de apoyo al mantenimiento del empleo en las empresas y personas autónomas, medidas de carácter fiscal, etc. Como una red de seguridad para el tejido productivo para empresas y personas autónomas y trabajadoras.

Por parte del Consejo de Gobierno de Canarias, se ha aprobado el Decreto ley 2/2021, de 1 de marzo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas al mantenimiento de la actividad de personas trabajadoras autónomas y pequeñas y medianas empresas, de los sectores más afectados por la crisis derivada de la COVID-19, convalidado por el Parlamento de Canarias, en sesión del Pleno de fecha 25 de marzo de 2021. En dicho Decreto ley, se establecen dos líneas de subvenciones: la primera, destinada al mantenimiento de la actividad de personas trabajadoras autónomas sin asalariados; y la segunda, al de la actividad de pequeñas y medianas empresas y personas trabajadoras autónomas con asalariados, con una dotación total de 84 millones de euros con cargo a los fondos de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU).

En esta convocatoria no fueron incluidas las actividades de alojamiento turístico, con el compromiso de establecer medidas específicas para las empresas titulares de la explotación de establecimientos turísticos de alojamiento de Canarias, gravemente afectadas por la paralización en la llegada de turistas que ha obligado a su cierre o inactividad mientras han debido hacer frente a una serie de costes independientes de su nivel de actividad.

Por su parte, el Consejo de Ministros ha aprobado el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, cuyo título I regula una nueva "Línea Covid de ayudas directas a autónomos y empresas", para reducir el endeudamiento suscrito a partir de marzo de 2020 y reforzar la solvencia de las empresas, dotada de 7.000 millones de euros. Dicho Real

Decreto-ley fue desarrollado, mediante Orden HAC/283/2021, de 25 de marzo, por la que se concretan los aspectos necesarios para la distribución definitiva, entre las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, de los recursos de la citada línea, que determinó para Canarias una dotación de 1.144 millones de euros, la mayor dotación de todas las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, se aprueba el Real Decreto-ley 6/2021, de 20 de abril, por el que se adoptan medidas complementarias de apoyo a empresas y autónomos afectados por la pandemia de COVID-19, que modifica el citado Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, para habilitar a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para que, dentro de la asignación total establecida para cada una de ellas, puedan añadir al listado de sectores elegibles para recibir ayudas con cargo a la Línea COVID establecido en el Anexo I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, otros sectores adicionales que se hayan visto particularmente afectados en el ámbito de su territorio.

Mediante Decreto ley 6/2021, de 4 de junio, se regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión de la "Línea Covid de ayudas directas a personas autónomas y empresas" prevista en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, financiada por el Gobierno de España, al que pueden acogerse empresas de todos los sectores, para cubrir sus deudas con proveedores, deudas financieras, así como costes fijos incurridos, con porcentajes y límites máximos, según dimensión de las empresas».

Pues bien, dentro de esas medidas de apoyo e impulso económico -esta vez centradas en el sector turístico-, se enmarcan las subvenciones a que se contrae el presente DL. Tal y como quedó apuntado anteriormente « (...) el presente Decreto ley (...) regula la concesión directa de subvenciones dirigidas a cubrir el coste del Impuesto de Bienes Inmuebles que han tenido que afrontar las empresas de este sector mientras su actividad ha estado prácticamente paralizada por los efectos de la pandemia de la COVID-19 en la movilidad y el turismo» (apartado III de la Exposición de Motivos). O, dicho en otros términos, se trata de regular « (...) la concesión directa de subvenciones con la finalidad de proporcionar liquidez a las empresas titulares de la explotación de establecimientos turísticos de alojamiento por la pérdida de ingresos derivada de la pandemia de la COVID-19, destinada a cubrir el coste de la cuota íntegra o, en su caso, de la cuota líquida del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) devengada el día 1 de enero de 2021, que grava el valor de los bienes inmuebles sitos en Canarias afectos al desarrollo de la actividad de alojamiento turístico, tanto en la modalidad hotelera como extrahotelera, siempre

y cuando haya sido abonada a la Administración tributaria local competente» (art. 1 del DL).

3. El DL consta de una Exposición de Motivos, una parte dispositiva -que comprende 22 artículos distribuidos a lo largo de tres capítulos- y tres disposiciones finales.

La Exposición de Motivos se dedica, en síntesis, a: 1) Definir el objetivo pretendido y justificar la necesidad de la norma; 2) Declarar el título competencial en cuya virtud se dicta el DL; 3) Justificar la concurrencia del presupuesto habilitante de la norma («*circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad*»), y demás requisitos y límites al uso del DL; y 4) Describir el contenido del DL.

A continuación, la parte dispositiva del DL se compone de veintidós artículos, repartidos en tres capítulos de acuerdo con la siguiente distribución:

1.- Capítulo I («*Disposiciones Generales*»). El presente capítulo se encarga de regular el objeto y finalidad del DL -art. 1-; el régimen jurídico aplicable -art. 2-; las personas beneficiarias -art. 3-; la cuantía y abono de la subvención -art. 4-; el régimen de ayudas de Estado aplicable a las subvenciones -art. 5-; la financiación de las subvenciones -art. 6-; las obligaciones y compromisos de las empresas beneficiarias -art. 7-; y las entidades colaboradoras -art. 8-.

2.- Capítulo II, dedicado al «*procedimiento de gestión de las subvenciones*». En este capítulo se ordenan los siguientes aspectos: a) El procedimiento de concesión -art. 9-; b) Las solicitudes de subvención, la forma y el plazo de presentación -art. 10-; c) La documentación a acompañar a la solicitud -art. 11-; d) La instrucción y resolución del procedimiento -art. 12-; y e) La modificación de las órdenes de concesión -art. 13-.

3.- Capítulo III, relativo a la «*justificación y control de las subvenciones*». El presente Capítulo establece la disciplina normativa de las siguientes cuestiones: a) Justificación de la subvención -art. 14-; b) Comprobación y control de las subvenciones -art. 15-; c) Reintegro de las subvenciones -art. 16-; d) Criterios de graduación de los incumplimientos -art. 17-; e) Infracciones y sanciones -art. 18-; f) Prescripción -art. 19-; g) Compatibilidad de las subvenciones -art. 20-; h) Protección de datos -art. 21-; i) Información y publicidad -art. 22-.

En tercer lugar, la parte final del DL incluye tres Disposiciones Finales, destinadas a la modificación del Decreto ley 9/2021, de 28 de junio, por el que se

regula la concesión de subvenciones directas a las personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa de la COVID-19 -Disposición final primera-; al otorgamiento de facultades de desarrollo, interpretación y ejecución de lo dispuesto en el DL -Disposición final segunda-; y al establecimiento de la entrada en vigor de la norma legal -Disposición final tercera-.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma.

El presente DL encuentra encaje en diversos títulos competenciales.

1. En primer lugar, y como se indica en la Exposición de Motivos de la norma (apartado II, párrafo sexto), *« (...) la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias en materia de promoción de la actividad económica. Concretamente el artículo 114.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias reconoce que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de planificación y promoción de la actividad económica en Canarias, lo que habilita para establecer y regular líneas de ayudas económicas públicas para las empresas de nuestra comunidad autónoma, ejercitando con ello una competencia normativa dentro de la actividad de fomento de la Comunidad Autónoma, a que se refiere el artículo 102.1 del mencionado Estatuto de Autonomía».*

Pues bien, respecto al precitado título competencial, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de manifestarse en su Dictamen 125/2021, de 17 de marzo, indicando cuanto se expone a continuación (Fundamento V):

«1. El legislador de urgencia ejerce en este caso sus funciones normativas al amparo del título competencial sobre promoción de la actividad económica, el cual con carácter exclusivo le reconoce el art. 114 EAC. Es la competencia principal en este DL, pero no la única.

No se trata, en consecuencia, del desarrollo, trasposición o ejecución de una norma comunitaria (a que alude el art. 197 EAC); sino del ejercicio, como se ha señalado, de una competencia normativa exclusiva de la Comunidad Autónoma, dentro de los límites - ampliados y flexibilizados a través del citado Marco en atención a la pandemia- que aplica el Derecho de la Unión a las ayudas públicas de los Estados. El respeto a tales límites por la legislación de los Estados miembros (en este caso por un DL autonómico) viene impuesto por el carácter obligatorio de la Decisión que aprobó tal Marco Temporal de Ayudas, según establece el art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

2. El DL que se analiza se propone canalizar las ayudas económicas a través de subvenciones. Se ejercita así, además, la competencia normativa de la Comunidad Autónoma en materia de fomento, a la que se refiere el art. 102.1 EAC.

Se trata ésta de una competencia instrumental, al servicio de la competencia principal de promoción de la actividad económica a la acabamos de referirnos: «*en las materias de su competencia*». No constituye, por ello, un «*título autónomo*», y así lo ha venido interpretando la doctrina de este Consejo. Aplicando el texto estatutario anterior a la última modificación ya este Consejo Consultivo planteó en su Dictamen 118/2009, de 18 de marzo que:

«La Comunidad Autónoma canaria ostenta competencia para regular el régimen general de las ayudas y subvenciones, que se encuadra dentro de su autonomía financiera y su potestad de gasto, inherentes ambas al efectivo ejercicio de las competencias materiales estatutariamente asumidas. Como tiene competencias para adaptar el procedimiento administrativo a las normas del procedimiento administrativo común.

Como ha precisado el Tribunal Constitucional (TC) la subvención no es un título que delimite competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que uno y otras sólo pueden disponer con cargo a sus presupuestos subvenciones y ayudas -y por consiguiente, definir los objetivos de la medida, regular las condiciones y bases de las convocatorias, gestionar su otorgamiento, pago y control de cumplimiento por los beneficiarios- cuando tengan competencia para ello por razón de la materia y en la medida y dentro de los límites de las respectivas competencias, según la Constitución y los Estatutos de Autonomía. De esta forma, la facultad genérica de gasto del Estado y de cada Comunidad Autónoma no atrae hacia sí el ejercicio de cualquier competencia. Por el contrario, las medidas de fomento o subvención son técnicas instrumentales para el ejercicio de las mismas. Desde esta perspectiva, la CAC se encuentra legitimada para proceder a la regulación del régimen de concesión de subvenciones (...)».

Por lo demás, ya bajo la vigencia del Estatuto de Autonomía reformado en 2018, nuestro Dictamen 100/2020, de 17 de abril señalaba:

«Y, en fin, queda por referirse a un último título competencial cual es el atinente a las subvenciones, que el Estatuto de Autonomía sitúa en el ámbito de la competencia sobre fomento (art. 102). No es un título autónomo, sin embargo, sino que debe situarse en conexión con una de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene reconocida competencia».

Finalmente, los citados Dictámenes 118/2009 y 110/2010 abordaban, más adelante, el encaje de los respectivos ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de fomento, aludiendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional expresada a través de su STC 13/1992, de la cual citan el siguiente texto:

«Atendiendo a los términos del caso, de la doctrina expuesta en los anteriores fundamentos jurídicos se desprende, lógicamente, un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que puede resumirse en cuatro supuestos generales, en los que pueden subsumirse las distintas impugnaciones concretas que se examinan en los presentes recursos de inconstitucionalidad, pero que no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el

Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

3. Además, y con un carácter subsidiario o derivado respecto de las competencias principales que el legislador de urgencia ejercita (arts. 102 y 114 del Estatuto de Autonomía), el DL incluye normas específicas de procedimiento, así como técnicas de control, inspección y sanción, todo ello amparado por lo dispuesto en el art. 106.1 EAC:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso:

(...)

b) Las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

c) La aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria».

Respecto a la distribución competencial en materia de procedimiento administrativo, resulta oportuno transcribir lo señalado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 370/2021, de 12 de julio (Fundamento de Derecho sexto):

«3. El Decreto-ley 9/2021 regula también el procedimiento administrativo a través del cual tramitar y, en su caso, conceder las subvenciones directas contempladas en el mismo.

En consecuencia, otro de los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma para adoptar estas medidas se sustenta en el ámbito de las competencias de que dispone la Comunidad Autónoma de Canarias por virtud de su Estatuto de Autonomía, a partir del reconocimiento que la Constitución hace a favor de las Comunidades Autónomas para regular con carácter general sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1.º), para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración (art. 104, en relación con el art. 61), así como el régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas canarias (art. 106, también del Estatuto de Autonomía), competencia que incluye, en todo caso, una serie de materias que asimismo se especifican en el propio precepto estatutario.

El art. 149.1.18 CE reserva al Estado la competencia sobre las bases del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

La Exposición de Motivos de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) señala que: « (...) con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades "ratione materiae" o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico».

Por su parte, el art. 106 EAC, relativo al régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad de las administraciones públicas canarias, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, que incluye, en todo caso, en lo que ahora interesa, la aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria -apartado 1, c)-, así como el procedimiento administrativo común -apartado 2, a)-.

La jurisprudencia constitucional ha venido delimitando dicho concepto de procedimiento administrativo común: La STC 166/2014, de 22 de octubre afirma que

«De esta delimitación de la competencia aquí concernida pueden extraerse ya las siguientes conclusiones:

a) En primer lugar, que el diseño del “procedimiento administrativo común”, esto es, de esa estructura general del íter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.

b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado “cuando proceda” de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. (...)

d) Y en último lugar que, naturalmente, los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre “respetar” ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo “común”».

Sin embargo, respecto a los procedimientos especiales *ratione materiae*, el Tribunal Constitucional ha afirmado que son objeto de una competencia conexa a la competencia sustantiva sobre el correspondiente ámbito material. El Tribunal se pronuncia sobre esta cuestión en los términos que siguen:

«La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 166/2014, FJ 4).

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, entre otros, en el DCC 164/2009, de 13 de abril en el que señalamos:

«El Estatuto de Autonomía de Canarias, por un lado, atribuye competencia exclusiva a esta Comunidad Autónoma en relación con “el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia” (art. 30.30 EAC).

Canarias ostenta, por ello, la potestad normativa para regular en el ámbito de su territorio y conforme con los principios y reglas de la normativa aplicable, cualquier procedimiento relativo a materias asumidas con carácter exclusivo mediante ley o a través de reglamento. Y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 32.14).

En consecuencia, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Canarias ostentan competencias concurrentes en materia de procedimientos administrativos. Pero ello no agota la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer determinadas especialidades en los procedimientos siempre que se respeten los criterios básicos, límites y garantías, tal como señala -entre otras- la STC 227/1988, de 21 de noviembre)“».

4. Finalmente, y en lo que se refiere a la competencia para dar nuevo contenido a algunos artículos del Decreto ley 9/2021, de 28 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones directas a las personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa de la COVID-19 (Disposición final primera del DL examinado), baste con remitirnos a lo manifestado por este Consejo Consultivo en el Fundamento de Derecho sexto del Dictamen 370/2021, de 12 de julio, evacuado con ocasión de su aprobación.

5. A la vista de lo expuesto anteriormente, se ha de concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta los títulos competenciales y, por tanto, la habilitación jurídica suficiente para establecer la regulación normativa que se contiene en el DL, tanto en materia de planificación, ordenación y promoción de la actividad económica, como en la regulación de las subvenciones y del procedimiento administrativo que pretende aplicarse, así como para operar la modificación normativa que ahora se pretende.

VI

Sobre el presupuesto habilitante y límites para la utilización de la legislación de urgencia.

1. La aprobación de los decretos-leyes está sujeta a la existencia de un presupuesto habilitante, que es la «*extraordinaria y urgente necesidad*».

Pues bien, este Consejo Consultivo tuvo ocasión de pronunciarse, por primera vez, sobre esta cuestión (respecto a la que sí existe una dilatada doctrina jurisprudencial de nuestro Tribunal Constitucional) en sus Dictámenes 90, 91 y 95/2019. Señalábamos en los citados Dictámenes, y resulta preciso reiterar aquí, lo siguiente:

«En esta primera apreciación cumple formular en torno a ella las consideraciones que a continuación se exponen.

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), que recoge gran parte de su doctrina respecto a los decretos-leyes, ha mantenido que “los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen «en modo alguno “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes”, razón por la cual, este Tribunal puede, “en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” como de “extraordinaria y urgente necesidad” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante (SSTC 100/2012, de 8 de mayo (RTC 2012, 100), FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre (RTC 2012, 237), FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero (RTC 2013, 39), FJ 5, entre otras)” (STC 12/2015, de 5 de febrero (RTC 2015, 12), FJ 3).

En esa misma sentencia de 5 de febrero de 2015 se afirma como, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de este Tribunal, «la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes” (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre (RTC 2005, 332), FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero (RTC 2012, 1), FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es “un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, de 28 de octubre (RTC 1997, 182), FJ 3)». Ese

control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera “explícita y razonada”, una situación de extraordinaria y urgente necesidad (TC 137/2011, de 14 de diciembre (RTC 2011, 137), FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982 (RTC 1982, 29), FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril (RTC 2016, 70), FJ 4), de manera que estas “guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997 (RTC 1997, 182), FJ 3).

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015 (RTC 2015, 12), debemos reiterar que «nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la Exposición de Motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero (RTC 2002, 11), FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio (RTC 2003, 137), FJ 3)» (FJ 3).

Por lo que atañe al segundo —la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente—, este Tribunal ha hecho uso de un doble criterio “para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).” (STC 12/2015, FJ 3).

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que “la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa

inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (STC 6/1983, de 4 de febrero (RTC 1983, 6), FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011 (RTC 2011, 137), FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre (RTC 2016, 183), FJ 2).”

Así mismo, y en relación con la valoración del requisito de “extraordinaria y urgente necesidad” respecto a los decretos-leyes autonómicos, el Alto Tribunal ha sostenido que, al efectuar “la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al Decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una Cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria) en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales, pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante” (STC 157/2016, de 22 de septiembre (RTC 2016, 157), FJ 5, con cita de otras)”.

En definitiva, la doctrina del Tribunal Constitucional en relación al presupuesto habilitante para la aprobación de Decretos-leyes, se puede resumir en lo siguiente:

- La exigida «extraordinaria y urgente necesidad», hay que entenderla como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

- La apreciación de la concurrencia de la «extraordinaria y urgente necesidad» constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). En este caso al Parlamento de Canarias. El Tribunal Constitucional controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes.

- El citado Tribunal Constitucional puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de “extraordinaria y urgente necesidad”.

- Y, por último, que ese control externo por parte del Tribunal Constitucional se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera «explícita y razonada», una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta

normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente».

2. Una vez expuesta la doctrina constitucional relativa a los Decretos-leyes, procede efectuar su aplicación al presente supuesto analizado. En este sentido, se ha de indicar lo siguiente:

En primer lugar, de la propia Exposición de Motivos del DL así como del expediente de elaboración de la norma remitido a este Consejo Consultivo, se deduce claramente la situación de urgencia que precisa de esta respuesta normativa perentoria. Así, tanto el apartado II de la Exposición de Motivos del DL como el informe de la iniciativa normativa coinciden en justificar la concurrencia de dicha situación perentoria en los siguientes términos: *«La extraordinaria y urgente necesidad que fundamenta el establecimiento de las medidas de ayuda establecidas en el presente Decreto ley viene constituida por la situación que atraviesan las empresas explotadoras de alojamientos turísticos a las que se destinan dichas medidas; situación que, en bastantes casos es grave, debido a la prolongación de los efectos de las restricciones a la movilidad y que se manifiesta en la pérdida de importante de ingresos, así como graves problemas de liquidez».*

De esta manera, y aplicando *mutatis mutandi* los mismos argumentos expuestos por este Consejo Consultivo en su Dictamen 125/2021, de 17 de marzo, *« (...) procede afirmar que la grave situación económica por la que atraviesan las (...) empresas a consecuencia de la duración de la situación de crisis económica y social generada por la pandemia, que les ha ocasionado en muchísimos casos grandes pérdidas de ingreso y problemas de liquidez, es suficientemente demostrativa de la concurrencia en este caso de la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar las medidas económicas contenidas en el Decreto ley; medidas estas que están destinadas claramente y de forma directa a paliar la grave situación económica por la que pasan (...) las (...) empresas, pues la finalidad de las mismas es que las personas a las que se le concedan tales ayudas logren volver a la situación económica en la que se hallaban antes de la pandemia de COVID-19».*

Por lo demás, siendo la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad idéntica a la contenida en el Decreto ley 6/2021, de 4 de junio, por el que se regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión de la *«Línea Covid de ayudas directas a personas autónomas y empresas»* prevista en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, financiada por el Gobierno de la Nación, resulta oportuno compartir la conclusión alcanzada por este Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 339/2021, de 23 de junio, al afirmar que *« (...) en este caso resulta suficiente y debidamente justificada la*

conurrencia del presupuesto habilitante, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas adoptadas en el Decreto-Ley (...) que se analiza, que además guardan relación directa con la situación que se quiere afrontar» (apartado segundo del Fundamento de Derecho VI).

En conclusión, a la vista de lo expuesto en las líneas precedentes, se entiende motivada por el DL la concurrencia de la situación de urgente y extraordinaria necesidad, como presupuesto habilitante para regular a través de un decreto-ley la concesión directa de subvenciones dirigidas a cubrir el coste del Impuesto de Bienes Inmuebles soportado por empresas titulares de la explotación de establecimientos turísticos de alojamiento de Canarias, afectadas por la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19.

3. Respecto de la preceptos del DL que se dictamina que modifican el Decreto ley 9/2021, de 28 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones directas a las personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa de la COVID-19, y por las mismas razones que acaban de exponerse, se entiende que permanece la situación de urgente y extraordinaria necesidad que estuvo presente al momento de la aprobación de este último.

Por otra parte, a la justificación genérica que amparaba la aprobación del Decreto-ley 9/2021, y que, por ser modificación del mismo, comparte el 10/2021, como se acaba de señalar, ha de unirse la específica que ha motivado la aprobación de este último. Cumple también aquí afirmar que concurre el presupuesto habilitante, a la vista de lo razonado en la Exposición de Motivos de la norma analizada.

A este respecto, se indica *«en la disposición final primera se corrigen determinados preceptos del Decreto ley 9/2021, de 28 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones directas a las personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa de la COVID-19, conforme ha señalado el Consejo Consultivo de Canarias en su dictamen nº 370/2021, de 12 de julio, emitido en relación con el referido Decreto ley 9/2021, de 28 de junio»*; añadiéndose que *«la extraordinaria y urgente necesidad de modificar determinados preceptos del mencionado Decreto ley 9/2021, de 28 de junio, orientados a clarificar su aplicación, se fundamenta en las propias razones que motivaron en su momento la tramitación de la norma de la que trae causa y, más en concreto y de manera específica, en el propio plazo para resolver de oficio la concesión de las subvenciones establecidas en dicho Decreto ley con la finalidad de reducir los efectos negativos que los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo tienen sobre las*

personas trabajadoras con rentas más bajas, que la propia disposición señaló que sería de tres meses contados desde el día siguiente al de la publicación del mismo en el Boletín Oficial de Canarias, lo que se produjo con fecha 30 de junio de 2021, por lo que urge que el nuevo contenido regulatorio se enmarque dentro de dicho plazo» (apartado IV de la Exposición de Motivos).

Por lo tanto, desde este punto de vista resulta, igualmente, justificada la concurrencia del presupuesto habilitante, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas adoptadas en el DL que se analiza.

4. Finalmente, y en cuanto al segundo de los aspectos a analizar, esto es, la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, se ha de señalar que, por el contenido y por la estructura de las disposiciones incluidas en el Decreto-ley que nos ocupa (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 1/2012, de 13 de enero, FJ 11; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9; y 61/2018, de 7 de junio, FJ 4), se entiende que existe la necesaria relación de adecuación *«entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella»* (STC 61/2018, de 7 de junio de 2019, FJ 4º).

En este sentido, el contenido del DL da respuesta a través de los preceptos que lo integran a la situación que se trata de afrontar (la emergencia originada por el COVID-19 y, en particular, sus consecuencias económicas en el sector turístico). Efectivamente, el DL cumple las tres condiciones siguientes: a) contiene una serie de medidas adecuadas para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido; b) las medidas son, además de idóneas, necesarias, en el sentido de que son condición para alcanzar tal fin (juicio de necesidad); y, c) las medidas idóneas y necesarias son ponderadas o equilibradas, pues su aplicación otorga beneficios o ventajas para el interés general sin que se aprecie la existencia de perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

A la vista de lo expuesto anteriormente, se entiende que en el presente caso está plenamente justificada la concurrencia de ese presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para dictar Decretos-leyes (art. 46 EAC).

5. En cuanto a los restantes límites materiales para la utilización de la figura del Decreto-ley, el art. 46 EAC excluye que éste trate determinadas materias: leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.

A esa lista hay que añadir también las obligaciones que se impongan a los ciudadanos, de acuerdo con la jurisprudencia de TC. Así se ha manifestado al respecto el TC en su Sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ, 3º):

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-Ley catalán 5/2017, debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley”».

En el examen de esta cuestión hemos de tener en cuenta, asimismo, la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre y 211/2016, de 15 de diciembre. En ella se señala que *«un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno»* (STC 93/2015, FJ 5). En consecuencia, al DL autonómico le son de aplicación las materias vedadas en el art. 86 CE (extensible, como se ha visto anteriormente, a los deberes de los ciudadanos regulados en el Título I CE).

Pues bien, en atención al objeto y contenido del presente Decreto-ley, se entiende que el mismo no sobrepasa dichos límites materiales: no afecta a la regulación general de las instituciones autonómicas, ni a normas que requieran una mayoría cualificada, ni constituyen desarrollo de los derechos establecidos en el propio EAC ni en la CE cuya regulación esencial pueda quedar afectada, ni tampoco normas presupuestarias.

6. Por lo demás, y respecto a la exigencia de que la respuesta normativa frente a esa situación de urgente y extraordinaria necesidad se lleve a cabo mediante norma con rango de ley, procede reiterar lo ya expresado por este Organismo Consultivo en su Dictamen 370/2021, de 12 de julio: *«las medidas que establece el DL -concesión de subvenciones directas- precisan de una respuesta normativa con rango de ley, pues así lo*

exige la legislación básica en materia de subvenciones (art. 22.2, letra b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones en relación con el art. 21.1, letra c) del Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias)».

VII

Sobre el contenido del Decreto-ley.

Una vez examinado el contenido del DL resulta oportuno formular las siguientes consideraciones al mismo.

Exposición de Motivos.

En primer lugar, y de acuerdo con el apartado tercero de la norma decimonovena del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (norma que resulta de aplicación analógica a los Decretos-leyes) -en adelante, Decreto 15/2016-, *«la Exposición de Motivos declarará breve y concisamente sus objetivos, con alusión a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta así como a su contenido, cuando sea preciso para la comprensión del texto legal, y evitará en todo caso las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas».*

En este sentido, procede mejorar la estructura interna de la Exposición de Motivos. Así, cuestiones tales como la justificación del presupuesto habilitante del DL o la habilitación competencial para el dictado de la norma legal, debieran ser objeto de tratamiento diferenciado dentro del contenido de la Exposición de Motivos (sin que resulte apropiado refundir ambos elementos como si de uno solo se tratara - apartado II-).

Por otro lado, la justificación de la *«extraordinaria y urgente necesidad de modificar determinados preceptos del (...) Decreto ley 9/2021, de 28 de junio»* ha de ser objeto de examen conjunto con el análisis del presupuesto habilitante del DL que se lleva a cabo en el apartado II de la Exposición de Motivos -y no de forma separada en el apartado IV- donde se incluye además, junto con el análisis de la estructura de la norma.

Finalmente, en este caso resulta procedente incluir, entre los títulos competenciales que habilitan a la Comunidad Autónoma de Canarias para aprobar la norma jurídica analizada, la referencia al art. 102 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en materia de fomento).

Artículo 2.

El precepto hace una referencia en bloque a normas autonómicas, estatales y europeas. En cuanto a la cita generalizada de la normativa de aplicación a las subvenciones previstas en el presente DL que realiza el precepto, procede reiterar lo ya indicado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 339/2021, de 23 de junio y 370/2021, de 12 de julio:

«El DL cita de forma detallada (...) una relación de la concreta normativa comunitaria, estatal y autonómica por la que se rigen las subvenciones previstas en el mismo, además de por lo dispuesto en su propio contenido. Igualmente, a lo largo de su articulado hace referencia a alguna de estas normas en el aspecto a que cada artículo se refiere.

En principio, podría parecer que resulta inútil, por innecesaria, tal referencia al régimen jurídico aplicable a las subvenciones reguladas en el mismo mediante una relación de normas aplicables, tanto por cuanto ya se citan en la propia Exposición de Motivos, como porque el régimen jurídico queda determinado en el propio DL, lo que ocurre por su regulación misma como también por la remisión a las concretas normas jurídicas a las que, por resultar de aplicación, remite expresamente el DL.

Por otro lado, la referencia a la cita precisa de concretas normas tanto en dicho precepto como en otros, podría tener consecuencias por una eventual modificación de la misma, lo que aconsejaría la sustitución por menciones generales a tal normativa, sin concretar el número o la fecha de cada una o a la inclusión del inciso «o norma que la sustituya» sobre lo que ya se ha pronunciado en anteriores ocasiones este Consejo Consultivo.

Pero en este caso, entendemos que nos encontramos ante una norma de carácter coyuntural por la que se establece el procedimiento de concesión de una subvención a término. (...). Por ello, no resultaría incorrecta la cita de normas concretas dado el escaso margen temporal de aplicación del DL que nos ocupa, siendo incluso, útil, con el fin de evitar inseguridad jurídica en caso de que sea necesario resolver alguna duda, laguna o contradicción entre las normas, y dada la complejidad del panorama normativo de las subvenciones, que el DL determine con la mayor precisión posible la mayor parte los aspectos necesarios para la gestión de las subvenciones. Por ello, y en la medida de lo posible, sería conveniente que se realicen remisiones concretas a determinados preceptos, evitando las remisiones genéricas a normas o bloques normativos».

Artículo 6.

De acuerdo con el apartado primero del presente artículo, *«el importe máximo del crédito destinado a la financiación de las subvenciones reguladas por el presente Decreto ley asciende a sesenta y tres millones (63.000.000) de euros del presupuesto de gastos de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio para la anualidad 2021, aplicación*

presupuestaria 16.04. 432F.4700200/L.A. 164G1158, según se establezca en el correspondiente Plan Estratégico de Subvenciones».

Sin embargo, el importe del crédito presupuestario que figura en la documentación adjunta al presente expediente consultivo no concuerda con dicha cantidad (63.460.000 €).

Artículo 8.

La relación jurídica de la entidad colaboradora con la Consejería de Turismo, Industria y Comercio se articula a través de la figura del convenio de colaboración.

A este respecto, el apartado 4º del presente artículo dispone que la Consejería de Turismo, Industria y Comercio podrá revocar libremente, en cualquier momento, la designación efectuada a la entidad o entidades colaboradoras.

Pues bien, como ya ha tenido ocasión de manifestar este Consejo Consultivo de Canarias en diversos Dictámenes (370/2021, de 12 de julio y 339/2021, de 23 de junio), los convenios deberán cumplir con lo establecido en los arts. 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

Por lo demás, el art. 51 LRJSP no contempla expresamente la libre revocación de los convenios, salvo que se establezca claramente en ellos como causa de extinción o se contemple como causa de resolución en la Ley, como sería este caso.

A ello procede añadir la consideración de que el art. 3 LRJSP consagra el principio de buena fe y confianza legítima y el art. 9.3 de la Constitución garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, por lo que sería necesario, al menos, la contemplación de esta causa de resolución en el propio convenio para evitar que se produzcan decisiones arbitrarias, así como un preaviso mínimo como manifestación del principio de buena fe.

Artículo 10.

En primer lugar, y respecto a lo establecido en las letras b) y c) del apartado 4 del presente artículo, procede mejorar su redacción actual, eliminando los puntos suspensivos existentes en el texto de la norma. En este sentido, se entiende que lo que se ha de manifestar en la declaración responsable es el importe y la relación detallada de las ayudas o subvenciones que se han recibido en los diversos conceptos indicados en los apartados b) y c), indicando además el importe bruto de las mismas antes de impuestos y retenciones.

En segundo lugar, y dada la coincidencia en la redacción de los apartados 5 y 6 del art. 10 de este DL con lo establecido en los apartados 5 y 6 del art. 11 del Decreto ley 6/2021, de 4 de junio, por el que se regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión de la «*Línea Covid de ayudas directas a personas autónomas y empresas*» prevista en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, financiada por el Gobierno de España, resulta oportuno recordar lo manifestado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 339/2021, de 23 de junio:

“En cuanto al párrafo segundo, señala que la presentación de la ayuda conlleva la autorización para que la Comunidad Autónoma de Canarias obtenga de las Administraciones Tributarias la información prevista en el DL y el apartado 6 recoge un derecho de oposición a la consulta de antecedentes obrantes en otras Administraciones Públicas. Para hacer compatibles ambos apartados, debería añadirse en el apartado 5: «sin perjuicio del derecho de oposición a la obtención de información de otras Administraciones Públicas prevista en el apartado siguiente»”.

Finalmente, en el apartado 5, donde dice « (...) en la presente Decreto ley (...) », debe decir « (...) en el presente Decreto ley (...) ».

Artículo 13.2.

Este artículo regula el supuesto de modificación de las órdenes de concesión a solicitud de interesado, cabe suponer que del beneficiario de la subvención; pero no contempla la posibilidad de que dicha modificación sea realizada de oficio por la propia Administración, ni plazos de resolución y efectos cuando se iniciara por comprobación o conocimiento de la Administración.

Artículo 14.2.

Este artículo señala el destino de la subvención, que estará limitada al pago del Impuesto de los Bienes inmuebles afectos a los establecimientos turísticos de alojamiento devengado el 1 de enero de 2021. Se ha de corregir su redacción, suprimiendo la frase «con carácter general», que resulta innecesaria y confusa.

Artículo 16.

El texto de la norma dictaminada no recoge supuesto alguno de invalidez a que alude el apartado 1 de este artículo («recogidos en el presente Decreto-ley»).

Artículo 19.

La rúbrica final del artículo 19, que informa del contenido del art. 16.2 de la Ley 11/2006, sin añadir elementos preceptivos nuevos, debe suprimirse.

Artículo 20.

El apartado 2 establece una innecesaria reiteración del contenido del apartado 1º, pues se limita a repetir la compatibilidad de distintas subvenciones, siempre que no se rebase el coste de la actuación subvencionada; ciñéndose, únicamente, a añadir que este importe se computará aisladamente o en concurrencia con otras, lo que pudo haberse incluido en el apartado 1º para no sobrecargar el texto del DL añadiendo un apartado repetitivo.

Disposición final primera.

Observación general.

A través de esta disposición se modifican varios artículos del Decreto-ley 9/2021 por el que se regula la concesión de subvenciones directas a las personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa de la COVID-19. Después de publicada la norma que se dictamina el Parlamento Canarias, en la sesión plenaria de los días 27 y 28 de julio, acordó la convalidación del Decreto-ley 9/2021.

A una situación similar pero no idéntica a la ahora planteada se ha referido nuestro Dictamen 101/2020, que señaló (Fto. VIII, 4.2):

«No se discute así, en general, la virtualidad de los decretos-leyes para derogar normas anteriores de su mismo rango (incluidos decretos leyes anteriores), es lo que hacen expresa o tácitamente y para eso es además para lo que se dictan. Es lo que se denomina su fuerza derogatoria activa y en esto no hay controversia. Lo que se discute aquí es un problema mucho más concreto. Tampoco en rigor sí, en general, un Decreto-ley pendiente de convalidación puede ser derogado por otro posterior antes de someterse a ella, cuestión que, aunque ya es digna de reflexión, tampoco sería propiamente el problema particular aquí».

La convalidación recientemente acordada, que siempre se realiza del conjunto de la norma de urgencia, no debe entenderse que haya limitado el efecto modificador del Decreto-ley que ahora dictaminamos, cuya publicación cuatro días antes tuvo ocasión de conocer la Cámara legislativa, y que habrá de convalidar oportunamente. La convalidación del DL 9/2021 afectó a todo él en su conjunto, y por ello tanto a los preceptos luego modificados por el DL 10/2021 como a los que permanecen inalterados, verificando así la concurrencia en él de las circunstancias

que justificaron haber tenido que acudir a la legislación de urgencia. Ello no obstante, la permanencia de aquella situación de extraordinaria y urgente necesidad, y la conveniencia de efectuar con la consiguiente premura de tiempo algunas modificaciones en el texto del DL 9/2021, explican y justifican, como se ha argumentado más arriba, la incorporación al DL 10/2021 de la comentada Disposición Final primera, que en nada ha resultado afectada por la ulterior convalidación del Decreto-ley original.

Apartado Cuatro.

Este apartado procede a la modificación del art. 20 del Decreto-ley 9/2021, de 28 de junio, siguiendo una de las observaciones formuladas por el Dictamen 370/2021, de 12 de julio, de este Consejo Consultivo de Canarias. En el Fundamento VIII de tal Dictamen quedó señalada la imprecisión del texto de este artículo, pues *«no se alcanza a entender a quién se dirigen las obligaciones, ni la concreta legislación en que se ampara ni la conexión con el resto del articulado»*. Pues bien, el texto modificado que introduce el DL 10/2021 no alcanza a aclarar o resolver la imprecisión de su redacción original. Adolece, además, este apartado de una confusa redacción, sin que tales reparos se hayan solventado por medio de la reproducción parcial del art. 325.1 del TFUE y una simplificación de la redacción de su apartado segundo.

Si se tiene en cuenta por lo demás que lo que contempla es la inclusión de un deber general que impone la normativa de la UE a las Administraciones, no guarda relación alguna con la concreta materia regulada en el Decreto Ley 9/2021, que ya incluye preceptos destinados a la regulación de la justificación de las subvenciones.

C O N C L U S I O N E S

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias para regular el objeto del presente Decreto-Ley.
2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilita la aprobación del Decreto-ley.
3. Se cumplen las normas de tramitación de los decretos-leyes autonómicos.
4. En cuanto al contenido del Decreto-ley, se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, así como al resto del ordenamiento jurídico que

le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el presente Dictamen.